Fascicule "OPTIMISER LES PROCESSUS"

Sommaire

Introduction

Au cours de l'année 2000, le réseau interministériel des modernisateurs a réalisé un bilan des démarches qualité dans les administrations de l'Etat.

Ce bilan fait ressortir les axes les plus souvent pris en compte dans les politiques ou démarches qualité affichées par les ministères :

- l'écoute des usagers et bénéficiaires ;
- la définition, la maîtrise et la sécurité des processus ;
- la responsabilisation des différents niveaux de personnel ;
- la définition d'indicateurs ;
- la mesure des performances,
- le développement de nouvelles méthodes de production de services entre administration et usagers ;
- l'utilisation accrue des nouvelles technologies de l'information et de la communication…

Il permet également de repérer, parmi ces axes, ceux qui sont pour l'instant les plus difficiles à mettre en œuvre, à savoir :

- l'optimisation des processus,
- le pilotage de la qualité.

Le présent document traite du premier point : l'optimisation des processus. Il s'intègre dans l'ensemble des documents méthodologiques produits sur le thème de la qualité par les ministères ou en interministériel.

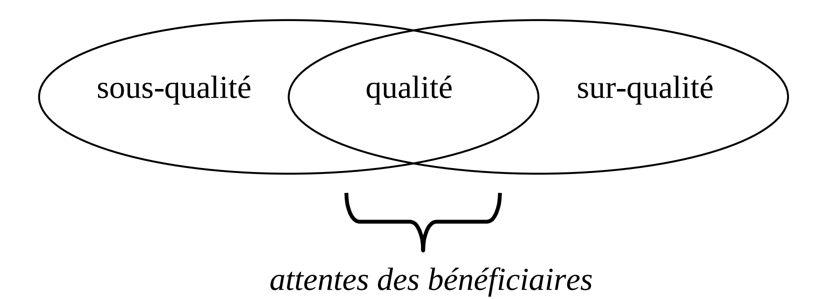
Quelques définitions

La qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'assujettis…

Pour les administrations, la qualité est issue de **nécessaires arbitrages** entre les attentes des bénéficiaires, parfois multiples, les politiques publiques, la stratégie et les missions du service. Ces compromis prennent en compte les ressources disponibles.

Quelques précisions complémentaires :

- ✓ Le résultat de ces arbitrages va déterminer le niveau de qualité recherché. Dans la plupart des cas, ce niveau gagne à être explicité pour l'ensemble des acteurs : personnels, bénéficiaires, citoyens…
- ✓ La qualité ne peut être définie en soi ou pour soi, mais toujours pour un bénéficiaire et si possible avec lui.
- ✓ Les besoins de ce ou ces bénéficiaires varient dans le temps, ainsi que l'environnement, le contexte… La qualité est par conséquent une notion évolutive.
- ✓ La qualité est une juste réponse aux attentes des bénéficiaires, sans tomber dans la sous-qualité ni même la sur-qualité, comme l'illustre le schéma suivant.



- ✓ Le développement de la qualité dans les administrations conduit à renouveler les modes de management des services jusqu'à la mise en œuvre d'un véritable management par la qualité. Le management par la qualité se base sur une stratégie globale par laquelle une organisation, avec ses partenaires, met tout en œuvre pour satisfaire ses bénéficiaires en qualité, coûts et délais. Elle y parvient grâce à la maîtrise des processus, des produits et des services, mais également grâce à l'implication de ses dirigeants et de ses personnels.

Et sur le terme de "bénéficiaires" :

Ce terme est utilisé dans l'ensemble du guide pour désigner les personnes ou entités en relation avec les services publics : citoyens, usagers, entreprises, collectivités…

Il s'agit là d'une convention. Chaque administration peut garder le terme qui lui convient le mieux.

Bien souvent, sur une même prestation, il y a plusieurs types de bénéficiaires. Par exemple, la construction d'une route concernera les futurs automobilistes, mais aussi les communes traversées, les riverains de la future route, les motards, les entreprises qui vont réaliser la route... On peut ainsi parler de système bénéficiaire.

Enfin, par convention, le terme bénéficiaire est également utilisé lorsque ce dernier subit la prestation davantage qu'il en bénéficie, comme notamment dans le cas de missions régaliennes. Ce choix montre que dans toute situation, le bénéficiaire doit être pris en compte.

1. En préalable à l'optimisation des processus

1.1 Qu'est ce qu'un processus ? quelle est la différence entre processus et procédure ?

Un processus est un ensemble d'opérations ou d'activités réalisées par des acteurs avec des moyens et selon des références en vue d'une finalité. Dans le cadre des démarches qualité, un processus doit toujours être tourné vers un bénéficiaire ou un système bénéficiaire, interne ou externe. Ainsi, il est commode d'identifier un processus en indiquant ce qui est fourni à un ou plusieurs bénéficiaires : "fournir… à…".

Un processus peut comprendre des activités réalisées par différents services, différentes entités. Ce caractère transversal, supposant de nombreuses interfaces, est souvent un des points cruciaux de l'amélioration du service ou du produit fourni aux bénéficiaires.

Une **procédure** est un document qui décrit de façon formalisée les tâches à accomplir pour mettre en œuvre le processus. Le terme de procédure documentée est particulièrement utilisé dans le cadre de l'assurance qualité qui demande que soient formalisées des procédures sur les principaux processus-clés de l'organisation (norme ISO 9000 version 2000) mais aussi sur des fonctions de maîtrise du système qualité. Par exemple : actions correctives, traitement des anomalies, audits internes, maîtrise de la documentation…

L'assurance qualité, et notamment les nouvelles normes ISO 9000 version 2000, met plus qu'auparavant l'accent sur le management des processus, en conservant le terme procédure pour décrire le mode d'emploi opérationnel de tout ou partie d'un processus.

1.2 Pourquoi les formaliser ? les optimiser ?

Une action sur les processus vise différents objectifs :

- mieux prendre en compte les attentes des bénéficiaires pour améliorer les services fournis ;
- permettre aux différents acteurs de s'impliquer dans le fonctionnement du processus,
- clarifier les rôles et responsabilités des acteurs, définir les marges de manœuvre et les cohérences nécessaires, simplifier les interfaces entre entités ;
- transformer ou créer un nouveau processus pour répondre à de nouvelles attentes ;
- diminuer les coûts, les délais d'un processus, augmenter sa performance au regard d'indicateurs définis ;
- mieux réagir aux aléas ;
- viser une certification via la mise en place d'un système qualité ;
- accompagner la mise en place d'un progiciel de gestion…

1.3 A quel moment vaut-il mieux le faire ?

Le travail sur les processus s'inscrit en général dans le cadre d'une démarche qualité. Cette démarche doit par conséquent être lancée : **affichage de la politique qualité** et de ses axes,

communication aux personnels, engagement de la direction, plan d'action, formation des acteurs clés…

Par ailleurs, l'optimisation des processus est une méthode qui accompagne efficacement différents types de démarches :

- **des démarches qualité** comme, par exemple, l'élaboration d'engagements de service, la certification selon les normes ISO, la réduction de dysfonctionnements…
- mais aussi **d'autres démarches** comme, par exemple, les réorganisations globales, les fusions de service, l'ARTT, la gestion des compétences, l'émergence de nouvelles activités…

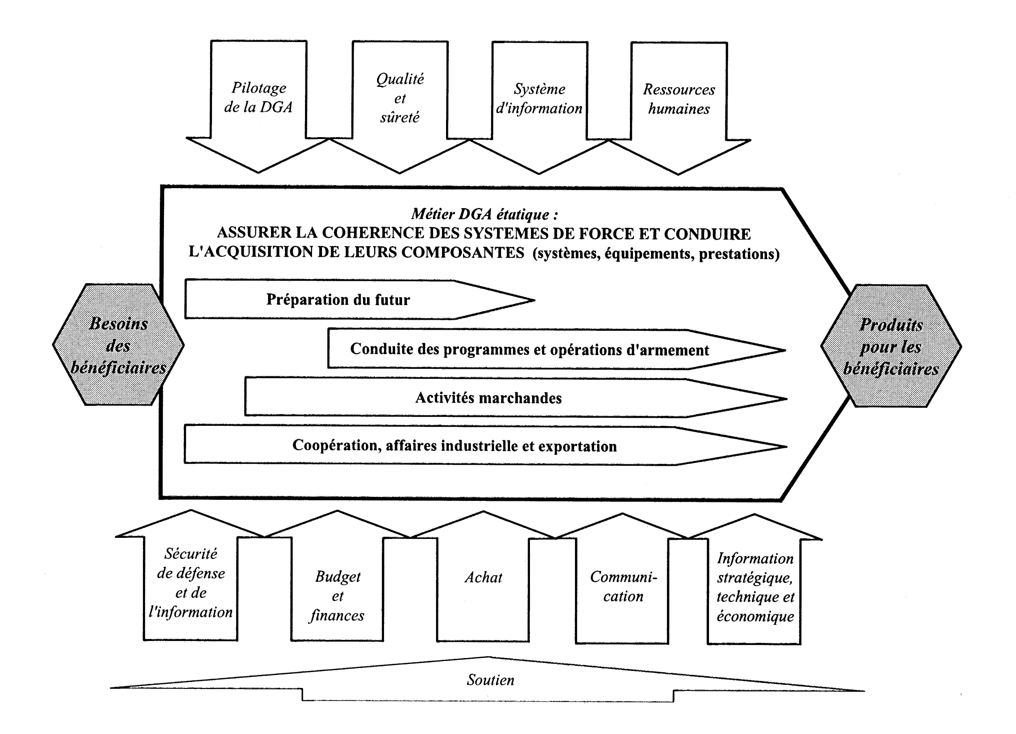
1.4 Un exemple

La délégation générale pour l'armement (DGA) du ministère de la Défense a choisi une "approche processus" dans le cadre de sa démarche qualité qui vise entre autres une certification ISO 9000 en 2002.

Il s'agit de renforcer et coordonner les actions portant sur la qualité interne et l'organisation, afin:

- d'accroître la performance de la DGA par la maîtrise et l'amélioration de son fonctionnement,
- de garantir la performance de la DGA par la maîtrise des risques et par l'amélioration de la visibilité,
- d'améliorer le positionnement de la DGA par la certification qualité suivant la norme ISO.

Ce travail s'organise à partir d'une cartographie générale des processus de la DGA :



Fonctions d'entreprise de la DGA

A partir de cette cartographie, chaque processus est décrit selon une structure type :

1. Objet du processus,
2. Domaine d'application,
3. Terminologie et sigles utilisés,
4. Finalité du processus décrit et processus connexes,
5. Entrées, sorties et acteurs externes du processus,
6. Déroulement du processus et enchaînement des activités (schéma, ordinogramme),
7. Description des activités,
8. Identification des objectifs (indicateurs qualité).

2. Les principes de base de l'optimisation des processus

2.1 Bien caractériser le périmètre couvert par le processus

L'essoufflement des démarches d'optimisation des processus s'explique bien souvent par un mauvais cadrage du périmètre des différents processus. Ces zones de flous provoquent vite des débats, des revendications des pilotes des différents processus. Il convient donc de définir avec précision **les champs que couvre** chaque processus, en terme d'activités, de productions mais aussi d'acteurs. Cette tâche se révèle parfois difficile lorsque les processus sont transverses à différentes entités.

2.2 Identifier les interfaces

C'est souvent aux interfaces entre processus ou entre entités à l'intérieur d'un même processus que se situent les principales zones d'amélioration potentielle. Il convient donc de les identifier au mieux, d'un point de vue commun aux différents acteurs qui y interviennent. Il est également important d'étudier, à ces **interfaces,** les modalités de circulation de l'information liée au processus : y-a-t-il une bonne traçabilité ? Les informations importantes des étapes passées sont-elles bien prises en compte aux étapes suivantes ? N'y-a-t-il pas de jeux d'acteurs aux interfaces avec des objectifs de pouvoir par rétention d'informations ?…

2.3 Ne travailler que des processus-clés ou des processus critiques

Le travail sur les processus doit être cadré d'un point de vue stratégique et ne viser qu'à améliorer des performances qui font sens au niveau du service et de ses bénéficiaires.

Il ne s'agit donc pas de travailler sur l'ensemble des processus, mais seulement sur quelques-uns qui pourraient apparaître prioritaires au vu de différents critères :

- forts dysfonctionnements,
- insatisfaction des bénéficiaires ou émergence de nouvelles attentes,
- évolution de la stratégie du service…

2.4 Privilégier une approche participative

Les démarches d'optimisation de processus les plus efficaces sont celles qui associent assez étroitement les acteurs des processus dans leur amélioration. A charge du pilote de fixer les modalités de ce travail participatif, en les échelonnant dans le temps. Une discussion sur la caractérisation du processus (voir chapitre 3) est, dans tous les cas, indispensable. Les travaux peuvent également associer des bénéficiaires. Enfin, il est important, sur ces processus-clés, d'anticiper les possibles résistances au changement des acteurs face aux évolutions : optimiser un processus signifie souvent modifier des pratiques routinières et davantage se tourner vers les bénéficiaires.

2.5 Garder de la souplesse dans la formalisation pour rester ouvert à l'urgence

La formalisation des processus ne doit pas créer un système rigide dans lequel chaque acteur se limiterait à observer à la lettre la procédure. Au contraire, ce système doit être **ouvert**, pour permettre et même favoriser les initiatives des acteurs, et adaptable, pour pouvoir réagir aux aléas, aux urgences, et à plus long terme aux évolutions des attentes des bénéficiaires. Dans certains cas, il peut même être utile de configurer un processus spécifique, adapté, pour traiter au mieux l'urgence.

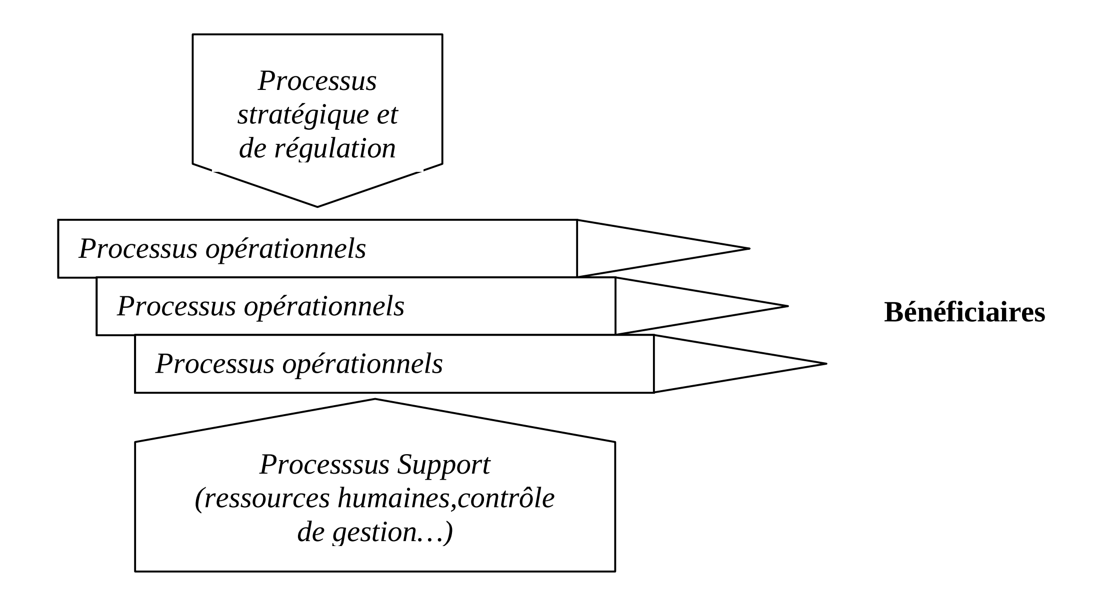
Il faut enfin noter que le degré de formalisation d'un processus varie selon **les compétences** des acteurs qui le font fonctionner. De façon générale, plus les compétences sont élevées, moins la formalisation est stricte. Elle est alors remplacée par la maîtrise professionnelle des acteurs.

3. Une démarche possible pour optimiser un processus

Nous vous proposons une démarche en plusieurs étapes séquencées. Selon le contexte, la stratégie, les priorités de votre service, des poids différents peuvent être mis derrière ces étapes. Nous vous conseillons dans tous les cas de mettre au point la démarche de façon précise, par exemple en suivant les principes de la conduite de projet. Cela suppose notamment de bien cadrer la démarche ou le projet d'optimisation, de nommer un pilote pour chaque processus, de définir un dispositif de suivi, de formaliser un calendrier et d'allouer les moyens nécessaires.

3.1 Cartographier les processus

Pour aborder une démarche globale de travail sur les processus, il est utile d'en avoir une vision d'ensemble. Un repérage de l'ensemble des grands processus d'une organisation peut ainsi être réalisé sous la forme d'un schéma. Les conventions suivantes peuvent être respectées :



Cette étape est facultative lorsqu'un seul processus est étudié.

3.2 Choisir les processus-clés

A l'intérieur de la cartographie précédente, il ne s'agit pas toujours de vouloir optimiser tous les processus, sauf si l'on souhaite se réorganiser entièrement. Différents critères peuvent ainsi aider aux choix des processus sur lesquels les travaux d'optimisation porteront en priorité :

- constats deforts dysfonctionnements,
- insatisfaction des bénéficiaires ou émergence de nouvelles attentes,
- évolution de la stratégie du service qui place certains processus avant d'autres,
- développement de nouvelles démarches (ARTT, gestion des compétences…) qui

peuvent avoir un impact fort sur certains processus,
- mise en place de nouveaux outils informatiques et notamment de progiciels de gestion intégrée,
- lancement d'une démarche d'engagements de service (pour s'engager vis à vis d'un bénéficiaire, il est impératif de maîtriser les processus afférents)…

3.3 Caractériser un processus

Il s'agit de répondre aux questions suivantes :
- quelle est la finalité du processus ?
- quel est le bénéficiaire ou le système bénéficiaire du processus ?
- quel(s) est (sont) le(s) service(s) ou produit(s) fourni(s) ?
- quelles sont les exigences des bénéficiaires par rapport à ce service / produit ?
- quels sont les indicateurs qui permettent de mesurer le respect de ces exigences et plus globalement la performance du processus ?
- quels sont les acteurs qui concourent directement au processus ?
- quels sont les principaux moyens utilisés ?
- quels sont les éléments d'entrée du processus ? (ce sont parfois les éléments déclencheurs)
- quels sont les fournisseurs de ces éléments ?
- quelles sont les exigences du processus par rapport à ces fournisseurs ?
- quels sont les indicateurs qui permettent de mesurer le respect de ces exigences ?

Ce travail se résume dans la fiche-outil suivante, ici renseignée partiellement à partir de la démarche qualité dans le domaine de la formation entreprise par la Marine Nationale.

Fournisseurs	*Eléments d'entrée*	*Exigences*	*Processus :* **Gestion d'une session de formation**	*Eléments de sortie*	*Bénéficiaire*	*Exigences*	*Indicateurs de performance*
Forces navales	Niveau de connaissances prérequis pour les élèves	Contrôles avant la formation de la réalité du niveau de connaissances prérequis pour chaque élève	Finalité : Assurer la qualité de la prestation de formation pour la satisfaction des forces navales Acteurs : Officiers instructeurs Moyens : matériel : locaux et classes spécialement équipés….	Niveau de connaissances exigé à l'issue de la formation	Les forces navales	Contrôles exercés pour s'assurer de l'assimilation des connaissances	Conformité aux référentiels formation Contrôles avant, pendant et à l'issue de la formation

Le repérage des exigences des bénéficiaires est une étape cruciale de la caractérisation du processus. Elle peut mériter une enquête approfondie auprès des bénéficiaires.

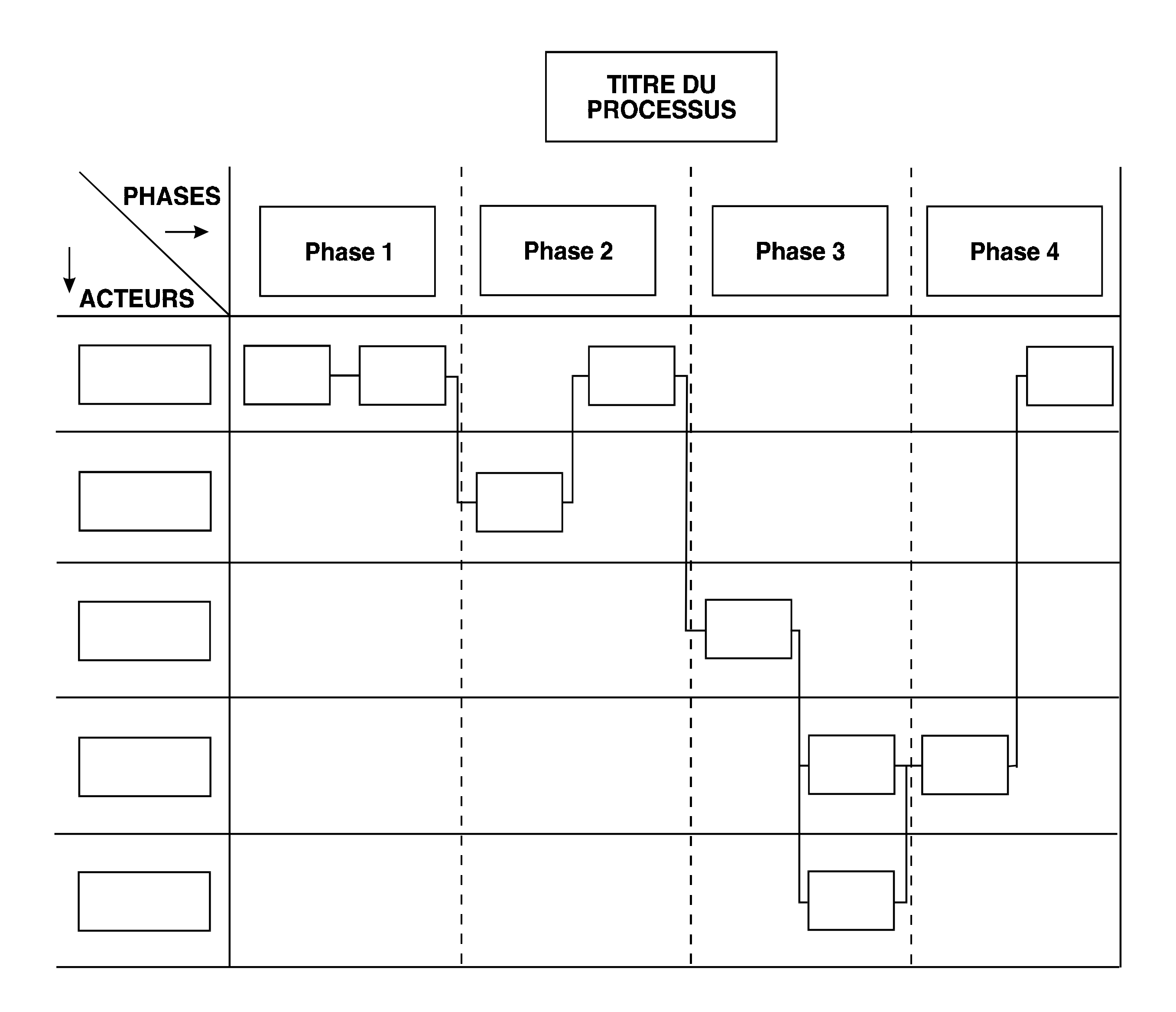
Enfin, lorsque la démarche porte sur plusieurs processus, il est important, à partir de leurs caractérisations, de vérifier qu'ils ne se recouvrent pas ou alors que leurs interfaces sont clairement identifiées.

3.4 Décrire un processus

Il s'agit de réaliser une description d'ensemble du processus avec la présentation synthétique des activités et de leurs responsables. Ce travail peut utilement se faire sous la forme d'un diagramme "qui fait quoi".

Les principales étapes du processus peuvent ensuite être identifiées, les principaux points de contrôle et les indicateurs actuels également.

Voici un exemple de représentation de la description d'un processus :



Cette représentation synthétique du processus permet d'en prendre connaissance rapidement et de susciter de façon participative des interrogations sur l'enchaînement des activités, les relations entre acteurs et avec les bénéficiaires.

3.5 Diagnostiquer un processus et son contexte pour définir les objectifs d'optimisation

A partir de la description précédente, il s'agit de mener un diagnostic approfondi du processus. Ce diagnostic repose sur l'identification précise des principaux faits marquant le fonctionnement du processus et son contexte. Ces faits peuvent par exemple porter sur :

- les dysfonctionnements internes au processus,
- les non-qualités constatées,
- la fréquence des anomalies,
- les insatisfactions des bénéficiaires,
- les évolutions des indicateurs (coût, délai…),
- les temps passés à la réalisation de tout ou partie du processus,
- l'émergence de nouvelles attentes des bénéficiaires…

Une fois le diagnostic réalisé, il s'agit de le traduire sous forme d'objectifs clairement formulés et visant l'optimisation du processus : "réduire de 15% le temps passé à l'accomplissement de cette partie de processus", "accélérer d'un jour les délais", "réduire le nombre d'anomalies de 20%", "augmenter de 2 points la satisfaction des bénéficiaires"…

Le diagnostic s'appuie sur une contribution large des acteurs du processus, sur les mesures permises par les indicateurs existants et sur une analyse documentaire approfondie.

3.6 Choisir le degré d'optimisation : améliorer ou reconcevoir, selon des objectifs et indicateurs de performance

En fonction des objectifs identifiés à partir du diagnostic précédent, il s'agit de décider des actions à mener. Celles-ci peuvent avoir une ampleur très variable, selon deux dimensions :

	Tout le processus	Une partie du processus
Amélioration		
Reconception		

Une **action d'amélioration** consiste à reprendre le processus existant pour agir sur certains de ses facteurs. Exemples : mise en parallèle de certaines étapes, suppression d'une étape, changement d'outil sur une étape, développement des compétences pour une tâche, mise en place d'indicateurs à un point stratégique du processus, modification de la procédure régissant une activité…

Une **action de reconception** ne part pas du processus existant. Elle ne se base que sur les niveaux de performance visés (cf étape précédente) et les moyens et ressources disponibles pour concevoir un tout nouveau processus, avec des façons de faire nouvelles, des enchaînements non encore pratiqués…

3.7 Optimiser le processus

En fonction des objectifs précédemment identifiés, il s'agit de décider des actions

d'optimisation à mettre en œuvre, actions qui conduiront à modifier de façon plus ou moins forte le processus. Les modalités de ce travail varient en fonction des actions décidées.

Quelques conseils restent néanmoins valables pour tout type d'optimisation :

- procéder d'abord sur papier en représentant le processus cible,
- faire réagir les acteurs concernés,
- procéder ensuite par tests successifs des différentes phases du processus, rectifier ce qui s'avère difficile à mettre en œuvre,
- concevoir les actions d'accompagnement à mettre en œuvre (formation, gestion des compétences, outillage…),
- communiquer tout au long de ces phases,
- installer enfin l'ensemble du processus, en permettant, sur un délai limité, les ajustements nécessaires à sa bonne mise en œuvre,
- installer l'ensemble des indicateurs : indicateurs sur le processus (en cours de production) et indicateurs de résultats (sur le produit / service fourni et sur la satisfaction des bénéficiaires),
- définir le pilote de processus (personne ou fonction)…

3.8 Mettre en œuvre et piloter le nouveau processus

Une fois installé, le processus doit vivre sur le long terme. Son pilotage en continu est indispensable,

- de façon opérationnelle : suivi des indicateurs de processus et de résultat, traitement des dysfonctionnement, relevé de fonctionnement, bouclages, traitement des suggestions des acteurs du processus, suivi des moyens mis en œuvre, suivi des compétences…
- et de façon stratégique : réorientations du processus selon les évolutions du contexte, de l'environnement, des attentes… ; maintien de la cohérence entre le processus piloté et le système global.

4. Vers le pilotage de l'activité par les processus

4.1 Pilotage du "portefeuille de processus"

L'ensemble d'une entité peut décider de s'organiser totalement par processus. Dans ce cas, les organigrammes verticaux disparaissent au profit d'une organisation plus transversale, tournée vers ses bénéficiaires et structurée selon ses principales productions.

Ce schéma est de plus en plus suivi par les entreprises industrielles mais aussi par les grands prestataires de services privés. Cela suppose néanmoins plusieurs précautions :

- la mise en place d'un dispositif global de pilotage de l'ensemble des processus, avec une implication forte de la direction ;
- la répartition claire des responsabilités entre processus ;
- la mise en adéquation de l'ensemble des processus support (par exemple la gestion des compétences doit être cohérente avec les processus opérationnels) ;
- le maintien de l'orientation bénéficiaire, qui peut se perdre après la mise en place des processus ;
- l'ouverture à d'autres types de démarche, et notamment le développement en parallèle de la conduite de projet : au contraire d'un processus, un projet est limité dans le temps et s'appuie sur des structures ad hoc ; l'organisation par processus doit ainsi rendre possible et même faciliter la constitution d'équipe projet pluridisciplinaires…

4.2 Pilotage par subsidiarité

Le développement de la logique processus a en général comme effet induit de renforcer la délégation des activités et la responsabilité des acteurs.

La formalisation précise d'un processus donne en effet un cadre structurant et partagé dans lequel les fonctions sont bien définies. Il devient alors possible à un pilote de processus d'identifier les parties du processus dont il peut confier la responsabilité (du bon fonctionnement et du suivi efficace) à d'autres acteurs. Cela est d'autant plus facile que les compétences et indicateurs présents sur le processus seront identifiés.

L'organisation par processus devient ainsi une opportunité pour les responsables hiérarchiques de se centrer sur les éléments clés de pilotage, à leur niveau, **en déléguant** à d'autres acteurs les éléments subsidiaires.

Liens et bibliographie

- Fascicule ***"Piloter la qualité",*** DIRE, disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr

- Guide méthodologique **"Services publics : *S'engager sur la qualité du service*",** DIRE, disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr

- ***Fonctionnement et résultats des administrations. Autoévaluer son service***, disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr

- Fascicule de documentation "***Management de processus***", référence FD X 50-116, édité par l'AFNOR

- ***"Organiser et améliorer les processus – Introduction à la méthode EFPRO",*** HERNIAUX Gérard, NOYE Didier ; INSEP Editions, 1996

- ***"Maîtriser les processus et piloter le progrès",*** GRUA Hervé, SEGONAC J.Michel ; DUNOD, 1999

- ***"L'amélioration participative des processus",*** NOYE Didier ; INSEP Editions, 1997

- ***"Le reengineering des processus, guide pratique",*** BALLE Michel, MARISSAL Mickaël ; DUNOD, 2000

- ***"Maîtriser les processus de l'entreprise : guide opérationnel",*** CATTAN Michel, IDRISSI Nathalie, KNOCKAERT Patrick ; EDITIONS D'ORGANISATION, 1999

Annexe : les bonnes questions à se poser pour optimiser les processus

Questions	*Réponses, étayées de faits et de constats*
Le processus est-il délimité et caractérisé ? Le pilote est-il identifié ? Les besoins et attentes des bénéficiaires sont-ils connus ? Des indicateurs de performance ont-ils été mis en place ? Les risques sont-ils identifiés et maîtrisés ? Des contrôles, évaluations et revues de processus sont-ils régulièrement organisés ? Les façons de faire sont-elles formalisées a minima ? Les éléments du processus sont-ils traçables ? Les responsabilités et compétences de tous les acteurs du processus sont-elles clarifiées ? Le processus est-il connu de tous ?	

Cette liste n'est pas exhaustive. A vous de la compléter au fur et à mesure de l'avancée de vos démarches d'optimisation de processus.

Remerciements

Ont participé à la mise au point et à la validation du fascicule :

Denise BINTZ, **Cécile CRÉHANGE** et **Brigitte KLEIN**, ministère de l’économie, des finances et de l’industrie,
Éric ALONSO, INSEP
Emmanuel DESCLÈVES et **Gérald MATTEI**, ministère de la défense,
Dominique GRANGE, **Jean THIERRÉE**, délégation interministérielle à la réforme de l’Etat.